

INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE
FOR A
FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE

Third Session
September 9-20, 1991
Nairobi, Kenya

CANADIAN DELEGATION REPORT

SUMMARY

The third negotiating session was marked by slow but deliberate progress in both Working Groups. Working Group I discussions narrowed down the range of possible commitments and gave the Co-Chairs a mandate to develop a text that might serve as a basis for discussion at the next session. In Working Group II, options for mechanisms, and associated functions and concepts, were discussed in detail. In Addition, draft text was reviewed. The Co-Chairs were given a mandate to develop a revise Single Text.

There continued to be major differences of view between developed and developing countries across a wide range of issues. Among developed countries, the United States stood alone in resisting targets and schedules. Japan's position still has inconsistencies. The USSR continues to plead for special treatment. There were, however, also differences between developed countries, for example with regard to the amounts and modalities of financial and technology transfer. Innovative ideas to emerge included Norway's proposal for a "financial clearing house" that would also involve emission credits, and India's reference to contractual and project-specific, as opposed to Convention, obligations.

"Pledge and review" was discussed informally with considerable interest at the beginning of the session. Japan clarified its position and the European Community sought to interpret "pledge and review" as applying only above certain minimum commitments. In the face of questions and opposition by the G-77 and a general view that it could not be a substitute for commitments, "pledge and review" has been set aside while discussion of commitments continues.

A great deal of work remains to be done over the next seven months if the Convention is to be completed in time for UNCED. A fifth negotiating session, in February 1992, has been added and many are talking about the need for a sixth session.

WORKING GROUP I

Introduction

Working Group I had two rounds of discussions on each of:

- (i) principles,
- (ii) commitments related to sources and sinks,
- (iii) commitments related to financial resources and technology transfer, and
- (iv) countries with special circumstances.

The session allowed for a thorough exchange of views but there was little focused negotiation and there is no consensus on the many issues to be addressed in the Convention. Nevertheless, Working Group I managed to isolate the core issues, thereby setting the stage for negotiations at the next session.

The discussions were initially focused on a "Consolidated Text Based on Proposals Regarding Principles and Commitments, Presented by Delegations". This document, A/AC.237/Misc.9, had been produced by the Bureau and distributed just prior to the session. A copy is attached to this report (Annex 1). Following the first round of discussions on these commitments, the Bureau produced four "Conference Room Papers" (CRP 1-4), also attached to this delegation report (Annex 2). All Parties used these conference room papers in week two which allowed a more focused discussion of the issues.

Based on the second week's discussion, the Co-Chairs produced a revised set of conference room papers (CRP 1-4/Rev.1). These papers were made available on the last day of the session to enable delegates to take them back to capitals. Copies of the papers are attached as Annex 3.

The key issues raised in the discussions on principles, commitments on sources and sinks, and commitments on financial resources and technology transfer are outlined below.

Key Issues

I. PRINCIPLES

Developed countries wished to have either no statement of principles or at most a limited number of overarching principles (3-6). Concerns raised by the developed countries included:

- Consistency with Second World Climate Conference (SWCC) Ministerial Declaration;
- Allocation of most of the suggested principles to either the preamble to the Convention or to the provisions on commitments;

- Principles that go beyond the issue of climate change (e.g. "Right to development" and "polluter pays");
- Nature of principles - legally binding or not?; and,
- Inclusion of a principle on cost-effectiveness.

Developing countries, on the other hand, advocated a wider range of principles to be set out in the Convention. These principles, would be linked to, and reinforce, the commitments. Most developing countries would also like to see recognition of their special circumstances (e.g. small island states, newly industrialized states, and least developed countries). Key principles that were put forth by developing countries included:

- Non-conditionality - i.e. financial assistance and technology transfer would not be conditional on developing countries adhering to common commitments in the Convention;
- Polluter pays principle, with particular emphasis on the developed countries' liability to pay compensation for past, present and future interference with the climate caused by their emissions;
- Right to development - an attempt to enshrine this key north-south issue in the provisions of this Convention;
- Convergence of per capita emissions sometime in the future, thus enshrining the right of developing countries to increase their emissions up to levels attained by developed countries; and,
- Sovereignty - no interference with sovereign rights and responsibilities including unfettered use of natural resources and development of national emissions strategies.

Consensus appears likely on some principles, namely, the precautionary approach (action now despite not having all the scientific answers), equity and the common but differentiated responsibilities of states, and the need to cooperate on an international scale.

By the end of the session, many delegations, including several representatives of developing countries, seemed of the opinion that a short list of principles (3-6) would be appropriate. However, apart from the three principles mentioned above, there remains differences on what the other overarching principles would be.

CANADIAN POSITION ON PRINCIPLES

Canada was among the group of developed countries that advocated a short list of principles having direct relevance to climate change. Canada worked on the margins of the meeting with a number of developed countries to produce a short list of principles which we submitted to the Bureau for consideration and which appeared as an alternative approach in the revised set of conference room papers released at the end of the session (Annex 3). The text reads:

" The Parties recognize that climate change is a matter of common concern for all humankind, requiring immediate and continuous action based on the precautionary approach.

These actions are to be taken on the basis of equity and the common but differentiated responsibilities of states, their means and their capabilities, and are to be in accordance with the principle of sustainable development.

All states shall cooperate, in exercising their sovereign responsibilities in developing and pursuing policies and programs for the protection of the climate, including in the areas of financial, technical, and technological cooperation to meet the requirements of developing countries."

A copy of the Canadian intervention on principles, delivered in the first week of the session, is attached (Annex 4).

II. COMMITMENTS RELATING TO SOURCES AND SINKS

Almost all delegations supported a flexible and differentiated approach to commitments related to sources and sinks. Developed countries and some developing countries called for all nations to cooperate and take actions appropriate to their means.

Developing nations, led by the delegations of China and India, generally called for concrete actions on the part of developed countries. They insisted that since emissions of greenhouse gases come predominantly from developed countries (currently and historically), these countries must shoulder responsibility and liability for the consequences. While most stated that developing countries should not be obliged under the Convention to take any actions to limit greenhouse gas emissions, there were a few who indicated a need for them to consider limitations within their means.

India introduced the notion that while the Convention would not place any obligations on developing countries, developed countries could, on their own accord, enter into "contractual" arrangements. These "contracts" would allow developing countries to limit their growth of greenhouse gas emissions and have the "full incremental costs" of doing so paid for by developed countries.

The concept of Parties moving to a common level of emissions per capita was widely supported by developing countries. Many developing countries, especially those with large coastal areas, claimed they were net sinks of CO₂, thereby creating added concern over the use of the "net emissions" concept. Several delegations from developing countries made it clear that any action that they may take would have to be conditional on receiving financial resources and/or technology transfer.

Developed countries, with the notable exception of the USA, were prepared to commit to targets and schedules. Japan's policy still contains inconsistencies. The European Community is committed to a Community-wide target. The USSR still feels action on its part will be difficult. Most advocated a comprehensive approach, with some suggesting a phased approach focusing initially on CO₂. Carbon dioxide remains the focus of many delegations' commitments for the near term. Most developed countries support the concept of net emissions - considering all sources and sinks. The European Community, as well as Sweden and Switzerland, while accepting the theoretical correctness of net emissions, expressed reservations about the political acceptability and the practicality of the approach and preferred to focus only on sources. Canada advocated early adoption of the net emissions approach for the reasons outlined in the attached note (Annex 5).

Developed countries support the need for Parties to formulate national and /or regional plans for dealing with climate change. A few developed countries supported concepts that may be problematic for Canada, including New Zealand's call for "net emissions moving to a common level (per capita? or per unit of GDP?)", and Australia's proposal to remove all government subsidies for activities that would increase emissions of greenhouse gases. The Australians received support from the European Community on this latter issue.

Several oil producing states, led by Saudi Arabia, raised the need for more study of the climate change problem and strongly advocated transfer of only "safe" technologies (i.e. non-nuclear). Saudi Arabia, the largest member of OPEC, stated their concern that adopting targets and schedules would interfere with the operation of the free market system.

Norway proposed that developed countries should be allowed to get credit for sponsoring actions undertaken to reduce greenhouse gas emissions or the enhancement of sinks in other countries. This met with a mixed reception from developing countries; some saw it as a constructive approach to a funding mechanism while others saw it as a way for developed countries to avoid taking domestic action to limit their own emissions. Norway's proposal for the establishment of a "funding clearing house" is attached (Annex 6).

Statements on commitments regarding sources and sinks made by the United States (Annex 7) and the European Community (Annex 8) are attached.

Developing countries continued to remain non-monolithic on the issue of commitments relating to sources and sinks. While India and China continued a hard line approach, others, such as the Alliance of Small Island States (AOSIS), adopted a more moderate view. Most, however, did not see the Convention as incorporating initial commitments from them.

CANADIAN POSITION ON COMMITMENTS RELATED TO SOURCES AND SINKS

Canada intervened during each of the two rounds of discussion on this item. Each of the interventions was aimed at being of assistance to the Bureau in their task of clarifying the issues and improving the structure of the documentation. In so doing, Canada restated our domestic policy of stabilization of CO₂ and other greenhouse gases (not covered by the Montreal Protocol) at 1990 levels by the year 2000 and indicated that this represents a first step - further reductions of greenhouse gases on the part of developed countries will be necessary as part of Convention provisions agreed to by the Parties. Canada continued to advocate a Convention predicated on targets and schedules. The delegation also pointed out the need to link commitments on sources and sinks to any commitments made by developed countries regarding financial resources and technology transfer to developing countries. Copies of both Canadian interventions on Sources and Sinks are attached (Annex 9).

III. COMMITMENTS RELATING TO FINANCIAL RESOURCES AND TECHNOLOGY TRANSFER

The developing countries were unequivocal in their demands regarding financial resources and technology transfer. Funding would have to be "adequate, new and additional" and would have to pay the "full incremental costs" of meeting any obligations undertaken by developing countries to address climate change. Most developing countries called for transfer of "best available" technology. Many of the developing countries felt they could build on indigenous technology. In a limited discussion on funding institutions (which was outside the mandate of Working Group I), several developing countries opposed the use of the Global Environment Facility.

All developed countries recognized the need for transfer of resources to developing countries. Some, such as Norway, went so far as to indicate their willingness to commit new funding to help developing countries deal with climate change (see Norwegian intervention - Annex 10). The United States maintained their contention from previous sessions regarding the importance of "making maximum use of existing resources and ... mechanisms." (see Annex 11 for complete US intervention). The United States also put down a clear marker that they would be willing to consider provision of adequate financial resources and technology transfer only on the basis of specific, costed needs as identified by developing countries in the plans they would have to produce to deal with climate change. In this regard, the United States continued to advocate the country study process.

The European Community appeared to be prepared to commit "new and additional resources" but they remained vague as to whether this would include new financial resources. There appeared to be reasonable support among developed countries for the Global Environment Facility as a funding mechanism although there was recognition of the need to address some of its shortcomings.

Key areas for resolution include:

- "adequate, new and additional" money;
- definition of "full" incremental funding;
- creation of a separate climate fund;
- "best available" or "best applicable" technology; and,
- contributions exclusively by developed country Parties or by all Parties.

CANADIAN POSITION ON FINANCIAL RESOURCES AND TECHNOLOGY TRANSFER

Canada intervened only in the first round of discussions on this topic (see Annex 12 for complete intervention). We recognized the "...need for appropriate new financial flows and improved flows of beneficial technology to assist developing countries address their priorities and meet their Convention obligations." We also indicated the importance of a close linkage between obligations in the Convention and the need for financial resources and technology transfer. The intervention stressed the need for creativity and innovation and the need for taking cost effective actions.

Environmental groups characterized Canada's position on this issue, along with Japan and the United States, as "All Mouth, Too Little Money" (see "ECO" article - Annex 13).

Next Steps for Working Group I

The Co-chairs of Working Group I, in cooperation with the Secretariat and the Bureau of the Intergovernmental Negotiating Committee (INC), were given a clear mandate to produce a consolidated text on principles and commitments. This text(s) will be made available as soon as possible and is hoped to form a solid basis for negotiations at the fourth session of the INC, scheduled for December 9-20, 1991, in Geneva.

WORKING GROUP II

Introduction

When Working Group II began its deliberations, it set a number of objectives:

1. to review all areas within its mandate;

2. to consider concepts and functions related to mechanisms;
3. to identify options and possibly choose some; and
4. to produce some draft language.

Progress was achieved on all four points.

Developed countries generally advocated similar positions throughout the discussions, although there were many differences on details. The North-South differences were evident not only on issues related to financial resources and technology transfer but also on matters related to research priorities, information exchange, access to information, convention institutions, the role of non-governmental organizations and the degree to which the process would be "public". The discussions were constructive.

The focus of the discussions was the Co-chairs' Single Text. It proved to be a useful tool in exploring concepts and ideas and eliciting proposals from delegations for possible draft articles. The discussions of concepts were particularly helpful while discussions of articles resulted in a flood of drafting proposals. Despite the fact that the discussions were officially not a drafting exercise, they often became labourious, although useful, line-by-line reviews of text.

Throughout the discussions, delegations referred to the importance of the discussions in Working Group I. The results of Working Group II's work on mechanisms will, in many cases, have to await finalization until the nature and extent of the commitments become clearer. Some delegations took the view that any discussion of "commitments", even those related to Working Group II issues such as scientific cooperation, were the prerogative of Working Group I. The co-chairs were able to avoid this trap.

Science Mechanisms (7 b)

The discussion of the science mechanisms began from a common starting point - that science was fundamental to the convention. There was strong support for scientific cooperation although this section of the Single Text requires some restructuring. In addition, there was widespread endorsement of the need for an article on education, training and public awareness, which Canada took the lead in drafting, as well as emphasis on the need to include the social sciences, particularly socio-economics, to address properly the technological and development components of the science section. There were some differences of view as well. The principal one related to the character of the provisions related to exchange of information. In addition, the need to distinguish between scientific information and other types of information, for example those associated with reporting requirements, was noted.

The draft articles and Annex on research and systematic observation provoked considerable interest and discussion. There was a general view that the relevant article should identify the reason for doing research and observation, how it was to be done and, very briefly, a summary of what should be done. There was broad acceptance of the view that the details were best placed in the Annexes leaving more substantive points for the articles. Developing countries emphasized national sovereignty and sought to apply the concept in a way that might limit data acquisition by satellites. A group of scientists successfully put together an improved annex on research and systematic observation.

There was a general discussion of the function of scientific assessment. While some questioned the need for such a Committee, others stressed the importance of this function for the Convention. Developed countries tended to emphasize the need to avoid duplication of existing bodies, particularly the IPCC. They also preferred a multidisciplinary expert body, as opposed to one that was strictly "scientific" and composed of government representatives. Canada's intervention is attached as Annex 14.

Institutions (including Verification and Compliance, Dispute Settlement and Final Clauses) (7 a)

The discussion of 7 (a) fell into four distinct components - institutions, verification and compliance, settlement of disputes and final clauses.

There was unanimous acceptance of the need for a Conference of the Parties and a Secretariat and that the former, should be the supreme decision-making body of the Convention. There was considerable support for a strong and independent secretariat although no consensus on whether a new body was needed or an existing agency should be used. There was some divergence of views on some of the functions of the secretariat. France and Norway also proposed the establishment of an Executive Committee, which would be a standing body with extensive authority under Convention.

Second, a very useful discussion of the concepts rather than text associated with verification and compliance, or review, mechanisms took place. Many delegations, particularly from developed countries, strongly supported the concept of verification or review to promote compliance with the Convention. They emphasized the need for a cooperative, non-confrontational mechanism that would assist rather than penalize or judge countries. Developing countries tended to reject the proposal as premature or an infringement on national sovereignty, except when it came to reviewing the developed countries' provision of financial and technological resources. The need for differentiated reporting between developed and developing countries was mentioned, as was the need to provide financial resources to developing countries to enable them to prepare any reports.

Third, Working Group II reviewed three options for dispute settlement provisions although which option is most appropriate would depend on the nature of the agreed obligations. The main difference of view related to whether the dispute settlement procedure should be voluntary or compulsory. The importance of the linkages between dispute settlement and compliance and complaints mechanisms was also highlighted.

Finally, the Working Group discussed, in some detail, the concepts and language surrounding the possible final clauses of the Convention. The issue of how Protocols will be treated within the Convention is controversial. How entry into force would be triggered will be a significant issue. Four options were identified involving an absolute number of ratifications, ratification by states accounting for a percentage of global emissions, triggering by one or the other, or a requirement for both.

Financial and Technology Transfer Mechanisms (7 c)

With regard to financial resources, the Working Group had a good, preliminary discussion that focused on mechanisms that would be employed to implement the commitments established in Working Group I. Two distinct options emerged. The first option, promoted by developing countries, would see the establishment of a separate financial mechanism under the authority of the Conference of the Parties, and possibly managed by an Executive Committee along the lines of the Montreal Protocol Interim Fund. The second option, supported by most developed countries and opposed by virtually all developing countries, would be to make use of the existing World Bank/UNEP/UNDP Global Environment Facility, with amendments to its governance arrangements. Despite these 2 distinct approaches, there was general agreement that the Convention's Conference of the Parties should provide the necessary policy direction.

Many delegations supported the concept of a clearing house, although there were different views on its functions and whether it would be within, or separate from, the financial mechanism. Norway's proposal for a clearing house that would deal in emission credits as well as financial resources and technology, elicited particular interest, both positive and negative. There continued to be a strong emphasis on "soft" technology, particularly "capacity Building". The insurance

scheme proposed by AOSIS was treated kindly, although more for political reasons. Questions were asked and further clarification sought, but the issue of funding the scheme by developed countries will be problematic. In an interesting departure, India, while continuing to reject the notion of commitments by developing countries, spoke about "contracts" relating actions to funding and technology.

There was widespread support for the importance of a technology transfer or cooperation mechanism, although the discussion was less focused than that on funding. This mechanism should be under the control of the Conference of the Parties and linked to obligations. Several delegations advocated a close linkage between, or an integration of, the financial and technology transfer mechanisms, again along the lines of the Montreal Protocol. In this context, Mexico actually noted the need to protect intellectual property rights. The concept of a technology clearing house was also endorsed by many delegations, with many developed countries referring to existing clearing houses. Finally, many delegations referred to country studies as potentially contributing to the identification of technology needs.

Canada's interventions related to financial and technology transfer mechanisms are attached as Annexes 15 and 16 respectively.

Next Steps for Working Group II

The Co-Chairs were given a mandate to refine the Single Text taking into consideration the discussions that took place in Working Group II, the drafting suggestions provided by delegations, and any new written input received prior to October 15. The revised Co-chairs' Single Text, again identifying options and alternatives where necessary, will be circulated in the U.N. languages prior to the December meeting.

PLEDGE AND REVIEW

The session began with the expectation that "pledge and review" would dominate the discussions despite the lack of a common definition of the concept. Japan immediately issued a "clarification" of its position which shed little light on the matter except that it characterized "pledge and review" as a mechanism to implement commitments. The first opportunity to air views came at an informal plenary on day two. Japan complained that criticism of its position was due to misunderstanding. Their statement underlined that common commitments would come first, especially "best efforts" to stabilize emissions. "Pledge and review" was described as a "mechanism" to ensure implementation of commitments. The "pledge" would take the form of a public, national strategy and a target or expectation of result. "Review" would be by expert teams resulting in a public report. The discussion which followed, with the European Community as the key participant, emphasized the concept that a "pledge" would not be a substitute for commitments. The U.S. said it had no position on "pledge and review" and that the concept required clarification. The Chairman summarized "pledge and review" as a useful concept providing flexibility while underlining the need for commitments.

In a meeting of the "common interest group" which followed the plenary, the USA reiterated its concern about the lack of clarity. The discussion revealed a strong sense that "pledge and review" was no replacement for commitments. The USA supported this view, although clearly with a different conception of the nature of commitments from that of the EC/EFTA countries. While the EC suggested that a "pledge" would be additional to commitments and legally binding, the USA emphasized the "political" nature of a "pledge". There was general agreement on the importance of a public review process based on national plans/strategies. Australia noted developing country concerns about sovereignty.

"Pledge and review" was then set aside, except for internal European Community discussions. In view of the general consensus that commitments were still required, the focus was on the Working Group I discussion of commitments. In Working Group II, there was extensive consideration of the review mechanism but in the guise of "verification and compliance".

A statement by the G-77 in plenary on day five was negative, describing "pledge and review" as "not helpful" in its present form, lacking of precision and transparency and potentially leading to delay in reaching agreement. They raised questions as to whether the "pledge" was a substitute for commitments and whether both "pledge" and "review" would apply to funding and technology commitments. The discussion of reporting and verification mechanisms in Working Group II revealed deep-seated antipathy on the part of developing countries to the possibility of reviews of their policies and programs. This was seen as an infringement on national sovereignty.

The European Community worked on refining its position over several days and made a statement in an informal session of Working Group II on September 19. The statement reiterated the notion that a "pledge" would be additional to general and specific obligations, with the latter to include a developed country commitment to stabilization. "Pledges" would be unilateral commitments with the same status as other commitments. All countries could make "pledges" although differentiation between developed and developing countries was emphasized. A "pledge" would be translated into a national strategy which would be reviewed in a public process. The European Community statement provoked no discussion and was not welcomed by Working Group II participants.

The concept of "pledge and review", for which a common definition remains elusive, has been set aside for now. There is a common understanding that "pledge and review" is no substitute for commitments. Working Group II will continue to look at verification or review mechanisms although developed and developing country views on this are very different. The "pledge" concept may re-emerge if the process of defining specific commitments stalls.

COUNTRY STUDIES

At the June INC session held in Geneva, the United States tabled a "non-paper" which proposed a process for the conduct of country studies, particularly in developing countries, aimed at the development of national plans for addressing climate change. The country studies would have three main components:

- (i) greenhouse gas emission inventory;
- (ii) identification of possible alternatives to deal with climate change in the country; and,
- (iii) prioritization of means, measures, and technology requirements to implement the plan.

During the summer, a number of countries, including the USA and Finland, have been working on developing a common methodology for country studies. The USA has, through Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), drafted one common methodology (Annex 17). The USA wants the IPCC to take over full responsibility for this task, working in close cooperation with the OECD and the GEF. A letter from the IPCC Secretariat requesting comments on the latest draft methodology will be sent to all countries prior to the October IPCC plenary meeting. While such an approach makes sense, it may not be politically saleable to developing countries given the fairly high degree of suspicion with which they view the IPCC.

In Working Group I of the INC, the USA position on country studies become much clearer - it is obvious they want to directly link any funding or technology transfer commitments to developing countries to the need for the recipient country to have participated in a country study (i.e., to help quantify requirements and to develop a national strategy). Developing

countries argue that action must begin now - they cannot wait for country studies to be carried out before financial and technological resources are transferred.

The crux of the issue on country studies is how to get developing countries interested in buying into the process in a time frame that would produce results that could be of assistance to the negotiating process. Developing countries seek help in undertaking technical work (e.g., greenhouse gas inventories) but do not wish country studies which would impose specific national strategies on them.

The United Nations Environment Program (UNEP), is coordinating a "catalogue" of country studies that are currently planned or already underway. They have indicated this work will be available in time for the fourth negotiating session in December. The "catalogue" is intended to answer the question of "Who's doing what with whom?".

By way of informal contacts during the INC meeting, we were able to discern the following country study pairings:

1. USA - Brazil, Mexico, Poland (nothing new);
2. Japan - "talking to" China and just finishing a study with Indonesia;
3. Netherlands - "talking to" Indonesia;
4. United Kingdom - has approached India, but India said "no", likely not wanting to erode their negotiating position of demanding up-front money now;
5. France - thinking about a regional study with Africa (likely the Francophone African states).

One informal meeting was held on the country study process, and it was discussed briefly at a "common interest group" meeting. No decisions emerged. Further meetings are likely on the margins of upcoming international climate change meetings this fall.

DATE AND VENUE OF FIFTH SESSION

The overwhelming desire from developing countries to have the fifth session in New York, so as to facilitate their participation, overcame developed country opposition. There was a lengthy discussion of the dates but a consensus in favour of February 18-28, 1992 emerged. The Chairman also mentioned the possibility of a short (3-5 days) extension of the fifth session to take place in April or very early May for purposes of approving the convention text, although most developed countries saw, privately, the need for a sixth full negotiating session prior to UNCED.

BUDGET

The Secretariat indicated that sufficient funds were available for the fourth session but that additional contributions would be required for the fifth session. Developing countries expressed thanks for the funding but expressed frustration that it was only provided for one delegate per country.

COMITÉ DE NÉGOCIATION INTERGOUVERNEMENTALE
D'UNE CONVENTION CADRE SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Troisième séance
Du 9 au 20 septembre 1991
Nairobi, Kenya

RAPPORT DE LA DÉLÉGATION CANADIENNE

RÉSUMÉ

Les négociations de cette troisième séance ont progressé lentement mais sûrement dans les deux groupes de travail. Dans le Groupe de travail I, on a réduit l'étendue des engagements possibles et les coprésidents ont reçu le mandat de rédiger un document qui pourra servir de base de discussion à la prochaine séance. Le Groupe de travail II a traité de façon détaillée des possibilités concernant les mécanismes ainsi que des fonctions et concepts concomitants. De plus, le texte commun provisoire a été passé en revue. Les coprésidents ont reçu le mandat de rédiger un nouveau texte commun amélioré.

D'importantes divergences d'opinion sur une vaste gamme de questions existent encore entre les pays industrialisés et en voie de développement. Les États-Unis sont le seul pays industrialisé qui refuse de prendre des engagements en matière d'objectifs et de calendriers. La position du Japon comporte encore des incohérences. L'URSS continue de demander un traitement particulier. Des divergences sont également apparues entre les pays industrialisés, notamment en ce qui a trait au volume et aux modalités de l'aide financière et des transferts de technologie. Parmi les idées novatrices avancées, on compte la proposition de la Norvège de créer un "bureau central des finances", qui pourrait aussi gérer des crédits d'émission, de même que celle de l'Inde suivant laquelle les obligations devraient prendre la forme d'arrangements contractuels par projet au lieu d'être imposées par la convention.

La question des "assurances et du réexamen des assurances" a été traitée librement au début de la séance et a suscité beaucoup d'intérêt. Le Japon a clarifié sa position sur la question et la Communauté européenne a voulu mettre de l'avant l'interprétation suivant laquelle ce mécanisme ne s'appliquerait, à titre supplémentaire, qu'à certains engagements minimaux. Vu les questions et l'opposition du G-77, et que toutes les parties s'accordent à dire qu'un tel mécanisme ne peut se substituer aux engagements, cette question a été mise de côté tandis que les discussions sur les engagements se poursuivent.

Il reste encore beaucoup à faire au cours des sept prochains mois pour que la convention puisse être présentée à la CNUED. Une cinquième séance de négociation, non prévue au départ, aura lieu en février 1992 et nombreux sont ceux qui croient en la nécessité d'une sixième séance.

GROUPE DE TRAVAIL I

Introduction

Deux rondes de discussion sur chacun des sujets suivants ont eu lieu au sein du Groupe de travail I :

- (i) principes;
- (ii) engagements concernant les sources et les puits;
- (iii) engagements concernant les ressources financières et le transfert de technologie;
- (iv) circonstances particulières dans certains pays.

Un échange de vues approfondi a marqué cette séance, mais il y a eu peu de négociations sur des sujets précis et aucun consensus ne s'est fait jour à propos des questions devant figurer dans la convention. Néanmoins, le Groupe de travail I s'est efforcé de dégager les questions centrales, préparant ainsi le terrain pour les négociations de la prochaine séance.

Les discussions ont d'abord tourné autour d'un document général fondé sur les propositions relatives aux principes et aux engagements présentées par les délégations. Ce document (A/AC.237/Misc.9) a été produit par le Bureau et distribué juste avant la séance. Une copie a été jointe au présent rapport (Annexe 1). Après la première ronde de discussions sur ces engagements, le Bureau a produit quatre documents de séance (CRP 1-4), également ci-inclus (Annexe 2). Toutes les parties ont utilisé ces documents dans la deuxième semaine, ce qui a permis de mieux cibler l'examen des questions.

Suite aux discussions de la deuxième semaine, les coprésidents ont rédigé un nouvel ensemble révisé de documents de séance (CRP 1-4/Rev.1). Ces documents ont été présentés aux délégués la dernière journée de la séance de sorte qu'ils ont pu les apporter dans les capitales de leurs pays. Vous en trouverez copie à l'Annexe 3.

Les questions clés qui se sont dégagées des discussions sur les principes, sur les engagements concernant les sources et les puits et sur ceux relatifs aux ressources financières et au transfert de technologie sont résumées ci-dessous.

Questions clés

I. PRINCIPES

Les pays industrialisés ont exprimé le désir qu'il n'y ait pas d'énoncés de principes ou seulement un nombre limité de principes généraux (3 à 6). Les préoccupations exprimées par ces pays touchent notamment aux questions suivantes :

- conformité avec la déclaration des ministres de la deuxième conférence mondiale sur le climat;

- enchâssement de la plupart des principes suggérés soit dans le préambule de la convention, soit dans les dispositions relatives aux engagements;
- principes allant au delà de la question du changement climatique (par exemple, le "droit au développement" et le principe du "pollueur payeur");
- nature des principes - auront-ils valeur juridique?;
- inclusion d'un principe de rentabilité.

Par ailleurs, les pays en développement ont préconisé l'inclusion dans la convention d'une plus vaste gamme de principes. Ces principes devraient être liés aux engagements et les renforcer. La plupart de ces pays souhaitent aussi que leur situation particulière soit prise en considération (petits États insulaires, États nouvellement industrialisés et pays les moins développés, par exemple). Parmi les principes clés mis de l'avant par les pays en développement, on note :

- l'inconditionnalité - c'est-à-dire que les pays en développement ne devraient pas avoir à adhérer à des engagements communs aux termes de la convention pour bénéficier d'aide financière et du transfert de technologie;
- le principe du pollueur payeur, en vertu duquel on insistera particulièrement sur l'obligation des pays développés de compenser leurs impacts passés, présents et futurs sur le climat, attribuables à leurs émissions;
- le droit au développement, avancé dans le but d'enchâsser cette question clé du dialogue Nord-Sud dans les dispositions de la convention;
- la convergence des émissions par personne dans le futur, ce qui correspondrait à l'enchâssement du droit des pays en développement d'accroître leurs émissions au niveau de celles des pays développés;
- la souveraineté - absence d'ingérence, c'est-à-dire respect des droits et des responsabilités des États qui, par exemple, doivent pouvoir disposer librement de leurs ressources naturelles et élaborer leurs propres stratégies nationales sur les émissions.

Il est probable qu'il y ait consensus sur certains principes, soit ceux du recours à l'approche prudente (agir dès maintenant même si certaines informations scientifiques manquent), de l'équité et des responsabilités partagées mais différentielles des États, et de la nécessité de la coopération à l'échelle internationale.

Vers la fin de la séance, bon nombre de délégations, dont plusieurs représentants des pays en développement, semblaient trouver bonne l'idée d'adopter une courte liste de principes (3 à 6). Cependant, mis à part les trois principes énumérés ci-dessus, il y a des divergences d'opinion concernant les autres principes généraux pouvant éventuellement être adoptés.

LA POSITION DU CANADA SUR LES PRINCIPES

Le Canada est l'un des pays industrialisés qui a préconisé l'adoption d'un petit nombre de principes ayant directement trait au changement climatique. Avec un certain nombre de pays développés, le Canada a travaillé

en marge de la réunion à l'élaboration d'une courte liste de principes que nous avons soumis au Bureau pour examen et qui a figuré à titre d'approche de rechange dans l'ensemble révisé de documents de séance qui a paru à la fin de la séance (Annexe 3). Le texte se lit comme suit :

"Les parties s'entendent sur le fait que le changement climatique est un sujet d'inquiétude pour l'ensemble de l'humanité qui exige que soient prises dans les plus brefs délais des mesures permanentes fondées sur le principe de la prudence.

Ces mesures devront satisfaire aux principes d'équité et de responsabilités partagées mais différentielles des États, lesquels y contribueront dans la mesure de leurs moyens et capacités. De plus, ces mesures devront être conformes au principe du développement durable.

Tous les États devront collaborer, en exerçant leurs responsabilités souveraines, à l'élaboration et à l'application de politiques et de programmes visant le maintien de l'intégrité du climat, notamment en matière de coopération financière, technique et technologique, de façon à ce que les exigences des pays en voie de développement soient satisfaites."

Une copie du texte de l'intervention canadienne sur les principes, faite durant la première semaine de la séance, est jointe (Annexe 4).

II. ENGAGEMENTS CONCERNANT LES SOURCES ET LES PUITIS

Presque toutes les délégations veulent une approche souple et différentielle en matière d'engagements sur les sources et les puits. Les pays industrialisés et certains pays en développement ont convenu que tous les pays devaient coopérer et prendre des mesures proportionnées à leurs moyens.

Les pays en développement, avec les délégations de la Chine et de l'Inde à leur tête, ont demandé que les pays industrialisés prennent des mesures concrètes. Ils ont insisté sur les responsabilités et obligations particulières que doivent assumer les pays industrialisés relativement aux conséquences des émissions de gaz à effet de serre, car ces pays sont ceux qui en émettent le plus. Bien que la plupart aient soutenu que la convention ne devrait pas contraindre les pays en développement à prendre quelque mesure que ce soit pour limiter les émissions de gaz à effet de serre, un petit nombre a indiqué qu'ils devraient considérer des mesures limitatives proportionnées à leurs moyens.

L'Inde a proposé l'idée suivante : sans être liés par la convention à aucune obligation, les pays en développement pourraient de leur plein gré s'engager dans des arrangements "contractuels". Aux termes de ces "contrats", l'ensemble des coûts supplémentaires découlant des efforts de ces pays pour limiter les taux d'accroissement de leurs émissions de gaz à effet de serre serait compensé par les pays industrialisés.

Les pays en développement ont largement appuyé le principe de convergence progressive des émissions par personne. Bon nombre de ces pays, particulièrement ceux ayant un vaste littoral, ont fait valoir qu'ils étaient des puits nets de CO_2 , ce qui a soulevé de nouvelles inquiétudes concernant le recours au concept d'"émissions nettes". Plusieurs délégations des pays en voie de développement ont clairement indiqué qu'ils ne prendront quelque mesure que ce soit qu'à la condition de recevoir des ressources financières ou de bénéficier d'un transfert de technologie, ou les deux.

Les pays industrialisés, à l'exception notable des É.-U., se sont montrés prêts à prendre des engagements en matière d'objectifs et de calendriers. La politique du Japon comporte encore des inconséquences. La Communauté européenne est prête à viser un objectif s'appliquant à l'ensemble de son territoire. L'URSS continue de soutenir qu'il lui serait difficile d'agir dans les circonstances actuelles. La plupart préconisent une approche globale, et certains suggèrent une approche par paliers mettant initialement l'accent sur le CO_2 . À court terme, les engagements de bon nombre de délégations se concentrent sur le CO_2 . La plupart des pays développés appuient le concept d'"émissions nettes", qui prend en considération toutes les sources et tous les puits. La Communauté européenne, la Suède et la Suisse, même si elles reconnaissent la validité théorique de ce concept, doutent que cette approche soit acceptable sur le plan politique et applicable; elles voudraient qu'on s'en tienne seulement aux sources. Le Canada a préconisé l'adoption rapide de l'approche fondée sur les émissions nettes pour les raisons figurant dans la note ci-jointe (Annexe 5).

Les pays développés appuient l'idée suivant laquelle les parties doivent élaborer des plans nationaux ou régionaux, ou les deux, concernant le changement climatique. Quelques pays industrialisés défendent certaines idées qui pourraient poser problème au Canada : par exemple, la Nouvelle-Zélande propose qu'on "passe des émissions nettes à un niveau commun (par personne ou par unité de PIB?)" et l'Australie, d'abolir toutes les subventions gouvernementales destinées à des activités qui accroîtraient les émissions de gaz à effet de serre. Sur ce dernier point, la Communauté européenne a appuyé l'Australie.

Plusieurs pays producteurs de pétrole, avec l'Arabie Saoudite à leur tête, ont souligné la nécessité de réaliser d'autres études sur le changement climatique et ont vivement préconisé que ne soient transférées que des technologies "sécuritaires" (c'est-à-dire non nucléaires). L'Arabie Saoudite, membre le plus important de l'OPEP, a fait part de son inquiétude que l'adoption d'objectifs et de calendriers perturbe le fonctionnement normal du libre marché.

La Norvège a proposé que les pays développés puissent obtenir des crédits pour le parrainage de mesures visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou la mise en valeur de puits dans d'autres pays. Les pays en développement sont partagés concernant cette proposition : pour certains, il s'agit là d'une approche constructive en matière de mécanisme de financement tandis que d'autres y voient le danger que les pays industrialisés utilisent ce système pour se dispenser de prendre des mesures de limitation de

leurs propres émissions. La proposition de la Norvège concernant la création d'un "bureau central des finances" figure à l'Annexe 6.

Les positions des États-Unis et de la Communauté européenne concernant les engagements relatifs aux sources et aux puits figurent aux annexes 7 (É.-U.) et 8 (CE).

Il n'y a toujours pas consensus parmi les pays en développement en ce qui a trait aux engagements concernant les sources et les puits. Tandis que l'Inde et la Chine continuent de suivre la ligne dure, d'autres pays, comme ceux de l'Alliance des petits États insulaires, sont plus modérés. Cependant, la plupart sont d'avis que la convention ne devrait pas initialement les contraindre à prendre des engagements en cette matière.

POSITION CANADIENNE CONCERNANT LES ENGAGEMENTS SUR LES SOURCES ET LES PUIITS

Le Canada est intervenu au cours de chacune des deux séances consacrées à la question. Ses interventions portaient sur l'aide accordée au Bureau du CNI dans sa tâche de cerner les problèmes et d'améliorer la structure de la documentation. Ce faisant, le Canada a présenté à nouveau sa politique nationale de stabilisation des émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre (non visés par le Protocole de Montréal) aux niveaux de 1990 d'ici l'an 2000. Il a bien précisé que cette mesure représentait une première étape. Les pays industrialisés devront réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre, conformément aux dispositions de la Convention approuvées par les Parties. Le Canada a continué de préconiser une Convention comportant des objectifs et un échéancier. Il a également souligné la nécessité de relier les engagements sur les sources et les puits à tous ceux pris par les pays industrialisés sur la prestation d'une aide financière et le transfert de la technologie aux pays en développement. Des copies des deux interventions canadiennes sur les sources et les puits figurent à l'Annexe 9.

III. ENGAGEMENTS SUR L'AIDE FINANCIÈRE ET LE TRANSFERT TECHNOLOGIQUE

Les pays en développement ont présenté des demandes très claires concernant l'aide financière et le transfert de technologie. Le financement devra être «adéquat, nouveau et additionnel» et couvrir «tous les coûts supplémentaires» associés au respect des obligations prises par les pays en développement pour faire face au changement climatique. La plupart de ces pays ont été en faveur du transfert de la «meilleure technologie existante». Bon nombre ont estimé être en mesure d'améliorer la technologie existante dans leur pays. Au cours d'un débat restreint sur les institutions de financement (qui dépassait le cadre du mandat du Groupe de travail I), plusieurs pays en développement se sont opposés à l'utilisation de la «Facilité pour l'environnement mondial» (Global Environment Facility).

Tous les pays industrialisés ont reconnu la nécessité de transférer des ressources aux pays en développement. Certains, tels que la Norvège, ont même affirmé être prêts à débloquent des fonds supplémentaires pour aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique (voir l'intervention de la délégation norvégienne à l'annexe 10). Comme au cours des deux séances

précédentes, les États-Unis ont insisté sur l'importance «d'utiliser au maximum les ressources... et les mécanismes... existants.» (voir l'annexe 11 pour une copie de l'intervention complète des États-Unis). Ils ont également manifesté leur volonté d'examiner une disposition relative au financement adéquat et au transfert technologique seulement sur la base des besoins financiers particuliers exprimés par les pays en développement dans leurs plans d'adaptation au changement climatique. À cet égard, les États-Unis ont continué à favoriser les études nationales.

La Communauté européenne a semblé prête à engager de «nouvelles ressources additionnelles», mais elle est restée vague quant à la prestation d'une nouvelle aide financière. Les pays industrialisés ont paru apporté leur soutien à l'utilisation de la «Facilité pour l'environnement mondial» comme mécanisme de financement, tout en reconnaissant la nécessité de combler certaines lacunes.

Les principaux points à l'étude comprennent :

- le financement «adéquat, nouveau et additionnel»;
- la définition d'un financement supplémentaire «total»;
- la création d'un fonds climatique;
- les «meilleures technologies applicables» ou «meilleures technologies disponibles»; et
- les contributions versées exclusivement par les pays industrialisés Parties à la Convention ou par toutes les Parties.

POSITION CANADIENNE SUR L'AIDE FINANCIÈRE ET LE TRANSFERT TECHNOLOGIQUE

Le Canada est intervenu uniquement durant la première séance de discussions consacrée au sujet (voir l'annexe 12 pour une copie complète de l'intervention). Les membres de la délégation ont reconnu la «nécessité de nouveaux flux financiers appropriés et de meilleurs flux de la technologie pour aider les pays en développement à établir leurs priorités et à respecter leurs obligations aux termes de la Convention.» Ils ont également souligné l'importance d'établir un lien étroit entre les obligations découlant de la Convention et la nécessité d'une aide financière et du transfert technologique. Au cours de son intervention, le Canada a souligné l'importance de faire preuve de créativité et d'esprit d'innovation et de prendre des mesures rentables.

Les groupes environnementaux ont prétendu que le Canada, le Japon et les États-Unis étaient de «grands parleurs, mais de petits faiseurs» quant à cette question (voir article de l'ECO - Annexe 13).

Prochains travaux du Groupe de travail I

Les coprésidents du Groupe de travail I, en coopération avec le Secrétariat et le Bureau du Comité intergouvernemental de négociation (CIN), ont reçu le mandat clair de rédiger un document commun sur les principes et les engagements. Ce document sera publié dès que possible et nous espérons qu'il constituera une base solide pour les négociations qui marqueront la quatrième séance du CIN, du 9 au 20 décembre 1991, à Genève.

GROUPE DE TRAVAIL II

Introduction

Au début de ses délibérations, le Groupe de travail II a fixé une série d'objectifs :

1. examiner les secteurs visés par son mandat;
2. étudier les concepts et les fonctions reliés aux mécanismes;
3. déterminer et sélectionner, si possible, les différentes options; et
4. produire un projet de terminologie commune.

Des progrès ont été accomplis sur les quatre points.

Règle générale, les pays industrialisés ont adopté des positions similaires durant les discussions, malgré de nombreuses divergences d'opinion sur les points de détail. Des divergences Nord-Sud ont été relevées non seulement sur les questions touchant l'aide financière et le transfert technologique, mais aussi sur celles concernant les priorités de la recherche, l'échange d'information, l'accès à l'information, les institutions établies aux termes de la Convention, le rôle des organisations non gouvernementales et le compte rendu «public» du processus. Les discussions ont donné des résultats positifs.

Les discussions ont porté sur le texte commun des coprésidents. Ce document s'est révélé utile dans l'étude des concepts et des idées et dans l'examen des propositions soumises par les délégations en vue de l'ébauche d'articles possibles. Les discussions menées sur les concepts ont été particulièrement fructueuses, tandis que celles portant sur les articles se sont soldées par de nombreuses ébauches de propositions. Malgré le fait que les discussions n'étaient pas officiellement un exercice de rédaction, elles sont souvent devenues des analyses approfondies et laborieuses, mais utiles, du texte.

Au cours de la séance, les délégués ont souligné l'importance des discussions dans le Groupe de travail I. Les résultats des travaux menés par le Groupe de travail II sur les mécanismes devront, dans bien des cas, attendre que la nature et la portée des engagements soient précisées. Certaines délégations ont prétendu que les discussions concernant les «engagements», y compris les questions examinées par le Groupe de travail II, telles que la coopération scientifique, relevaient du Groupe de travail I. Les coprésidents ont évité de tomber dans ce piège.

Mécanismes des sciences (7 b)

Le débat sur les mécanismes de la science s'est amorcé sur une base commune, soit que la science constitue un élément fondamental de la Convention. Les délégués ont fortement soutenu la coopération scientifique, même si cette partie du texte commun doit être remaniée. De plus, ils ont généralement reconnu la nécessité d'ajouter un article sur l'éducation, la formation et la sensibilisation du public, que le Canada a entrepris de rédiger, de même que la nécessité d'inclure les sciences sociales, et notamment la socioéconomie, afin de permettre l'examen adéquat des composantes

de la technologie et du développement dans la section consacrée aux sciences. Des divergences d'opinion ont été relevées à cet égard. La principale tenait au caractère des dispositions sur l'échange d'information. De plus, les délégués ont mentionné la nécessité de faire la distinction entre l'information scientifique et d'autres types d'information, par exemple celle associée aux exigences en matière de présentation des rapports.

Les ébauches d'articles et de l'annexe sur la recherche et l'observation systématique ont suscité beaucoup d'intérêt et de discussions. Règle générale, les délégués ont souligné que l'article approprié devrait préciser le bien-fondé des recherches et des observations de même que la manière dont elles ont été faites et résumer de façon très succincte ce qui devrait être fait. De l'avis général des délégués, les détails devraient être précisés dans les Annexes et les principaux points être contenus dans les articles. Les pays en développement ont mis l'accent sur la souveraineté nationale et cherché à appliquer ce concept de manière à restreindre l'acquisition de données par des satellites. Un groupe d'experts scientifiques a présenté une nouvelle version améliorée de l'Annexe sur la recherche et l'observation systématique.

L'évaluation scientifique a fait l'objet d'un débat général. Certains délégués ont contesté la pertinence d'un Comité chargé de l'évaluation scientifique, d'autres ont souligné l'importance de cette fonction pour la Convention. Les pays industrialisés ont généralement affirmé qu'il fallait éviter le double emploi des organes existants, et en particulier de l'IPCC. Ils ont également opté pour un organe d'experts pluridisciplinaire par opposition à un organe strictement «scientifique» formé des représentants des gouvernements. L'intervention du Canada figure à l'annexe 14.

Institutions (y compris la vérification et le respect, le règlement des litiges et les clauses finales) (7 a)

Le débat sur le point 7 (a) s'est divisé en quatre volets distincts, soit les institutions, la vérification et le respect, le règlement des litiges et les clauses finales.

Premièrement, la tenue d'une Conférence des Parties et la création d'un Secrétariat qui agirait comme organe suprême de prise de décision de la Convention, ont été approuvées à l'unanimité. Les délégués ont accordé massivement leur soutien à la création d'un secrétariat fort et indépendant, mais aucun consensus ne s'est dégagé quant à la nécessité de créer un nouvel organe ou d'utiliser un organe existant. Il y a eu des divergences d'opinions sur certaines fonctions du Secrétariat. La France et la Norvège ont également proposé d'établir un Comité exécutif qui serait un organe permanent doté d'une très grande autorité aux termes de la Convention.

Deuxièmement, un débat fort utile a porté sur les concepts plutôt que sur le texte des mécanismes de vérification et de respect, ou de l'examen. Maintes délégations, en particulier celles des pays industrialisés, se sont déclarées nettement en faveur de la vérification ou de l'examen en vue d'assurer le respect des dispositions de la Convention. Elles ont insisté sur la mise en place d'un mécanisme de coopération selon une formule de non-

opposition qui aiderait les pays au lieu de les pénaliser ou de les juger. Les pays en développement ont rejeté cette proposition et affirmé qu'elle était prématurée ou portait atteinte à la souveraineté nationale, sauf dans les cas où elle s'appliquait à l'examen de la prestation d'une aide financière et technologique par les pays industrialisés. Les délégués ont souligné la nécessité pour les pays industrialisés et les pays en développement de présenter des rapports différenciés; ils ont également indiqué qu'une aide financière devrait être accordée aux pays en développement afin de les aider à rédiger les rapports.

Troisièmement, le Groupe de travail II a examiné trois propositions relatives aux dispositions sur le règlement des litiges. Le choix de la proposition la plus appropriée dépend toutefois de la nature des obligations reconnues. Le caractère volontaire ou obligatoire du mécanisme de règlement des litiges a suscité une controverse. L'importance des liens entre le règlement des litiges et les mécanismes de vérification du respect de la convention et du traitement des plaintes a également été mise en évidence.

Enfin, le Groupe de travail a étudié de façon assez détaillée les concepts et la terminologie entourant les clauses finales éventuelles de la Convention. La question des protocoles n'a pas fait l'unanimité. La façon dont la convention sera mise en vigueur constituera un point important. Quatre options ont été proposées, notamment l'obtention d'un nombre absolu de ratifications, la ratification par les États responsables d'une partie des émissions globales, le recours à l'une ou l'autre de ces deux dernières options ou aux deux à la fois.

Mécanismes de prestation d'une aide financière et de transfert technologique (7c)

Quant aux ressources financières, le groupe de travail a eu de bons échanges préliminaires qui ont porté sur les mécanismes qui permettraient de réaliser les engagements déterminés par le groupe de travail 1. Deux options distinctes sont apparues. La première, mise de l'avant par les pays en développement, prévoit la mise sur pied d'un mécanisme financier distinct et qui relèverait de la Conférence des Parties à la convention, et qui pourrait d'ailleurs être administré par un comité exécutif semblablement à ce qui est fait avec le fonds intérimaire du protocole de Montréal. La seconde option, appuyée par la plupart des pays développés et écartée par pratiquement tous les pays en développement, reviendrait à utiliser le service d'environnement mondial (Global Environment Facility) de la Banque mondiale, du PNUE ainsi que du PNUD, moyennant quelques modifications administratives. Bien que ces options soient divergentes, il s'est quand même dégagé un consensus à l'effet que la Conférence des Parties à la convention devait apporter l'orientation politique nécessaire.

Nombre de délégations ont appuyé le concept d'un bureau central, cela malgré des divergences relatives aux fonctions de ce bureau ainsi qu'à la question de savoir si ce bureau devrait être intégré dans les rouages de la prestation d'aide financière ou en être distinct. La proposition formulée par la Norvège, de créer un bureau central qui agirait à titre de courtier en

crédits d'émissions ainsi que de ressources financières et de technologie, a suscité un intérêt particulier, que les réactions soient positives ou non. On a continué d'insister fortement sur les technologies "douces", notamment la "mise en place d'une capacité". Le régime de dispositions pour protéger les acquits, proposé par l'Alliance des petits États insulaires, a reçu bon accueil, bien que ce fut davantage pour des motifs politiques. Ce régime a suscité quelques questions et demandes de précisions, mais le financement du régime par les pays développés ne va pas de soi. Dans une intéressante démarche caractéristique, l'Inde, qui continue de rejeter la notion d'engagements pris par les pays en développement, a avancé la notion de "marchés" qui établissent un lien entre les mesures prises et le financement et la technologie.

On s'entend largement pour reconnaître l'importance d'un mécanisme de transfert technologique ou de coopération; cependant, les échanges n'ont pas permis de cibler la question aussi bien que lors des échanges sur le financement. Ce mécanisme devrait relever de la Conférence des Parties à la convention, et être assorti d'obligations. Plusieurs délégations ont prôné l'établissement d'un lien étroit entre les mécanismes de prestation d'une aide financière et les mécanismes de transfert technologique, ou encore une intégration des deux, conformément à l'esprit du protocole de Montréal. Dans ce contexte, le Mexique a montré la nécessité de protéger les droits de propriété intellectuelle. La notion d'un bureau central de la technologie a aussi été approuvée par bon nombre de délégations; beaucoup des pays développés ont fait référence à des bureaux centraux qui existent déjà. Enfin, nombre de délégations ont indiqué que les études nationales pouvaient servir à déterminer les besoins technologiques.

Le lecteur prendra connaissance des interventions du Canada relatives aux mécanismes de prestation d'aide financière et de transfert technologique en consultant les annexes 15 et 16, respectivement.

Groupe de travail 2 : étapes subséquentes

Les coprésidents ont reçu le mandat de préciser le texte commun en tenant compte des échanges au sein du groupe de travail 2, des avis relatifs à la rédaction du communiqué qui sont fournis par les délégations ainsi que de tout nouveau document remis avant le 15 octobre. Le texte commun des coprésidents, dans sa version révisée, et qui présentera une fois encore les options et les solutions de remplacement au besoin, sera diffusé dans les langues des Nations unies avant la tenue de la rencontre de décembre.

ASSURANCES ET RÉEXAMEN DES ASSURANCES

À l'ouverture de cette séance, on s'attendait à ce que la question des "assurances et réexamen des assurances" dominât les débats malgré l'inexistence d'une définition commune de cette notion. De prime abord, le Japon a présenté une "clarification" de sa position; ces précisions ont apporté peu de lumière nouvelle, sinon la description de cette notion comme un mécanisme de réalisation des engagements. La première occasion de faire valoir publiquement les points de vue s'est présentée à la séance plénière informelle du jour deux. Le Japon a fait valoir que sa position a été

critiquée par suite d'un malentendu. L'énoncé de cet État insistait sur le fait que les engagements communs passeraient en premier, notamment les "meilleurs efforts possibles", pour stabiliser les émissions. Le mécanisme des "assurances et réexamen des assurances" a été décrit comme étant un "mécanisme" pour assurer la réalisation des engagements. Les "assurances" prendraient la forme d'une stratégie nationale, rendue publique, et d'un objectif ou de l'attente d'un résultat. Le "réexamen des assurances" serait assuré par des équipes d'experts qui déposeraient un rapport public. Le débat qui s'est ensuivi, et qui a fait large part aux interventions de la Communauté européenne, a mis en lumière la notion qu'une "assurance" ne saurait constituer un substitut à des engagements. Les États-Unis ont fait savoir qu'ils n'avaient pas de position sur le régime des "assurances et réexamen des assurances" et que cette notion appelait de nouvelles clarifications. Le président a fait le résumé de la question en indiquant qu'il s'agissait d'une notion utile qui apportait de la flexibilité et permettait d'insister sur la nécessité d'obtenir des engagements.

Lors d'une rencontre du "groupe d'intérêts communs" qui suivait la séance plénière, les États-Unis sont revenus sur leur préoccupation nourrie par le manque de clarté. Le débat a fait fortement ressortir l'idée qu'un régime "d'assurances et de réexamen des assurances" ne pouvait constituer un remplacement pour des engagements. Les États-Unis ont affiché leur accord avec cette position malgré qu'ils aient clairement une conception différente de la nature des engagements de celle qu'ont la Communauté européenne et les APE. Alors que la Communauté européenne suggérerait qu'une "assurance" devait s'additionner à des engagements et être légalement obligatoire, les États-Unis insistaient sur le caractère "politique" d'une "assurance". Il y a eu consensus sur l'importance d'un mécanisme d'examen public qui aurait pour assises les stratégies et plans nationaux. L'Australie a indiqué que les pays en développement nourrissaient des préoccupations relatives à leur souveraineté.

Cette question fut alors mise de côté, exception faite des échanges internes de la Communauté européenne. Compte tenu du consensus à l'effet que les engagements étaient toujours nécessaires, l'accent a porté sur les échanges du groupe de travail 1 sur les engagements. Au sein du groupe de travail 2, on s'est considérablement attardé au mécanisme de révision, mais sous forme de "vérification et conformité".

Une déclaration du groupe des 77 lors de la séance plénière du jour cinq avait un ton négatif; le régime des "assurances et réexamen des assurances" y était décrit comme un mécanisme "qui n'est pas utile" sous sa forme actuelle, qui manque de précision et de clarté et qui peut éventuellement retarder une entente. Ces États se sont demandé si les "assurances" se substituaient aux engagements et si les "assurances" et le "réexamen" s'appliqueraient aux engagements relatifs au financement et au transfert technologique. Le débat du groupe de travail 2, qui a porté sur les mécanismes de vérification et de rapport, a révélé la profonde aversion des pays en développement pour la possibilité que leurs politiques et programmes soient soumis à des révisions. Cela leur paraissait constituer une atteinte à la souveraineté nationale.

La Communauté européenne a mis plusieurs jours à raffiner sa position et a présenté un énoncé lors d'une séance informelle du groupe de travail 2, qui s'est tenue le 19 septembre. Cet énoncé reprenait la notion qu'une "assurance" s'ajouterait à des obligations générales et spécifiques, ces dernières devant inclure un engagement, fourni par les pays développés, de stabiliser les émissions. Les "assurances" seraient des engagements unilatéraux qui auraient même valeur que les autres engagements. Tous les États pourraient donner des "assurances", mais il y aurait une différenciation entre pays développés et pays en développement. Une "assurance" prendrait corps dans une stratégie nationale qui serait examinée publiquement. L'énoncé de la Communauté européenne n'a donné lieu à aucun débat et a été mal reçu par les participants du groupe de travail 2.

La notion de régime "d'assurances et réexamen des assurances", qui échappe toujours à toute définition commune, a été mise de côté pour l'instant. On s'entend pour dire que ce régime ne remplace pas des engagements. Le groupe de travail 2 continuera d'envisager des mécanismes de vérification ou de révision même si les pays développés et les pays en développement ont des points de vue fort différents sur cette question. La notion "d'assurances" pourrait être reprise s'il s'avère impossible de définir des engagements spécifiques. :

ÉTUDES NATIONALES

Lors de la rencontre de juin du CNI qui s'est tenue à Genève, les États-Unis ont déposé un "document officiel" proposant un mécanisme de conduite d'études nationales, notamment dans les pays en développement, dans la perspective de l'élaboration de plans nationaux pour répondre aux changements climatiques. Les études nationales comporteraient trois volets principaux :

- i. un inventaire des émissions des gaz à effet de serre;
- ii. la détermination de solutions possibles d'ajustement aux changements climatiques au pays; et
- iii. l'établissement des priorités relatives aux moyens, aux mesures et aux exigences technologiques de mise en oeuvre du plan.

Au cours de l'été, un certain nombre d'États, notamment les États-Unis et la Finlande, se sont attelés à l'élaboration d'une méthodologie commune applicable aux études nationales. Par l'entremise du groupe de travail 3 du groupe d'experts intergouvernemental pour l'étude du changement climatique (IPCC), les États-Unis ont rédigé un projet de méthodologie commune (annexe 17). Ce pays veut que l'IPCC prenne l'entière responsabilité de cette tâche et travaille en étroite collaboration avec l'OCDE et le Service d'environnement mondial (GEF). Le secrétariat de l'IPCC invitera par écrit tous les pays à commenter la dernière version provisoire de la méthodologie, avant la séance plénière d'octobre de l'IPCC. Il s'agit d'une démarche sensée, mais qui risque d'être rejetée pour des motifs politiques par les pays en développement, compte tenu de la grande suspicion que ces derniers nourrissent à l'endroit de l'IPCC.

Dans le groupe de travail 1 du CNI, la position des États-Unis sur les études nationales devient beaucoup plus claire - il est évident que ce pays veut lier directement tout engagement de transfert technologique ou de financement fait à des pays en développement, à la nécessité d'une participation, par le pays destinataire, à une étude nationale (c.-à-d. pour aider à quantifier les exigences et à développer une stratégie nationale). Les pays en développement font valoir qu'il faut commencer à adopter des mesures dès maintenant - ils ne sauraient attendre la réalisation d'études nationales avant que l'aide financière ou technologique ne soit transférée.

L'élément central du débat est de trouver de quelle façon parvenir à intéresser les pays en développement à adhérer à cette démarche dans un délai qui permettrait d'obtenir des résultats utiles aux négociations. Les pays en développement cherchent à obtenir de l'aide pour entreprendre des travaux techniques (p. ex., des inventaires des gaz à effet de serre), mais ils ne veulent pas d'études nationales qui leur imposeraient des stratégies nationales spécifiques.

C'est le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) qui coordonne l'établissement d'un "catalogue" des études nationales en cours de préparation ou en marche. Les responsables du programme ont indiqué que les résultats paraîtront avant la quatrième séance de négociations de décembre. Le "catalogue" doit servir à dresser la liste des projets, des instigateurs ainsi que des coparticipants.

Grâce à des échanges informels au cours de la rencontre du CNI, nous avons pu discerner les partenariats suivants en vue des études nationales :

1. États-Unis - Brésil, Mexique, Pologne (aucune surprise);
2. Japon - "en pourparlers" avec la Chine et à la conclusion d'une étude avec l'Indonésie;
3. Hollande - "en pourparlers" avec l'Indonésie;
4. Royaume-Uni - a approché l'Inde, mais cette dernière a refusé, sans doute afin de ne pas éroder sa base de négociation qui est de réclamer des crédits initiaux;
5. France - cette dernière envisage la tenue d'une étude régionale avec l'Afrique (probablement les pays francophones d'Afrique).

Il y a eu une rencontre informelle sur le mécanisme des études nationales, et cette question a été analysée brièvement lors d'une rencontre du "groupe d'intérêts communs". Aucune décision n'a été prise. Il est probable que d'autres rencontres seront tenues en marge des prochaines rencontres internationales sur le changement climatique de cet automne.

DATE ET LIEU DE LA CINQUIÈME SÉANCE

Le souhait presque unanime des pays en développement que la cinquième séance soit tenue à New York, de manière à faciliter la participation de ces derniers, l'a emporté sur l'opposition manifestée par les pays développés. Il y a eu un long débat qui portait sur les dates, mais il s'est dégagé un consensus en faveur des dates suivantes : du 18 au 28 février 1992. Le président a également mentionné la possibilité d'un bref prolongement (3 à

5 jours) de la cinquième séance, qui pourrait avoir lieu en avril ou très tôt en mai, en vue de la ratification du libellé de la convention; cependant, la plupart des pays développés avouaient, privément, voir la nécessité d'une sixième séance entière de négociations avant la rencontre de la CNUED.

BUDGET

Le secrétariat a indiqué qu'il y avait assez de fonds pour la tenue de la quatrième séance, mais que des contributions additionnelles seraient requises pour la cinquième. Les pays en développement ont exprimé leurs remerciements pour le financement accordé, mais se sont dits déçus de ce que ces fonds n'avaient été fournis que pour un délégué par État.